



Zeichnung: Fritz Wolf (aus BJ Nr 13, S. 193)

Gleicher Zugang zur Justiz

Einschränkungen bei der Gewährung von Prozesskostenhilfe sind nicht erforderlich, sondern verfassungsrechtlich bedenklich

von Hans Bader

I. Es gibt Zeiten, in denen die Nadelbäume vermehrt Zapfen bilden. Manchem Betrachter mag dies als Ausdruck besonderer Vitalität erscheinen, doch wie so oft trägt der Schein auch hier. Was Lebenskraft verheißt, ist nur Folge von Stress, Verbote von Niedergang und Tod. Ähnlich verhält es sich wohl mit der Gesetzgebung. Auch hier ist nimmermüde Aktivität nicht unbedingt Ausdruck von Schaffenskraft und Gestaltungswillen, sondern oft von Orientierungslosigkeit und inhaltlichem Mangel. Zunehmend werden solche Änderungen und Änderungsvorschläge mit der Kostenentwicklung begründet, die

(angeblich) einen immer weitergehenden Abbau der Rechtsschutzmöglichkeiten verlangt. Nun soll wegen steigender Kosten auch in einem zentralen Bereich der Justizgewährung, der Prozesskostenhilfe, eingeschnitten werden. So weit, wie die vorab verbreiteten Pressemitteilungen befürchten ließen (z. B. vollständige Abschaffung der Beschwerde bei PKH-Versagung), scheint der Änderungswille nicht mehr zu gehen. Anlass zur Besorgnis besteht gleichwohl, weil hier die Axt an eine zentrale Errungenschaft des demokratischen und sozialen Rechtsstaats gelegt werden soll: an den gleichen Zugang zum Gericht.

II. Aufgrund eines Beschlusses der Justizministerkonferenz vom 06.11.2003 haben die Justizministerien der Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen jüngst einen Zwischenbericht zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe vorgelegt. Nach der einführenden Darstellung steigen die Aufwendungen der Länder für die Prozesskostenhilfe in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und in der Arbeitsgerichtsbarkeit „explosionsartig“ an. So seien in Baden-Württemberg für beigeordnete Rechtsanwälte im Jahr 2002 in Verfahren vor den ordentlichen Gerichten 34.475.600 EUR und in Arbeitsge-

richtssachen 3.619.453 EUR aufzuwenden gewesen; im Jahr 2003 hingegen schon 41.182.800 EUR (+ 19,45 %) bzw. 4.664.674 (+ 28,88 %). Zur Begrenzung dieser Aufwendungen schlägt der Bericht Maßnahmen zur Verschärfung der Bewilligungsvoraussetzungen und die Ausweitung der Eigenbeteiligung sowie verschiedene Maßnahmen der Verfahrensoptimierung vor.

Eine „ausufernde PKH-Bewilligung“ lässt sich nicht feststellen

Wie sich die Lage bei den (hauptsächlich) angesprochenen Familiengerichten und den Arbeitsgerichten darstellt, weiß ich nicht aus eigener Anschauung. Allerdings sollte sich niemand über steigende PKH-Ausgaben wundern, wenn die anhaltende gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung zur Vermehrung und Verschärfung von Konflikten führt, die zunehmend auch vor den Gerichten ausgetragen werden.

Der von den geplanten Änderungen ebenfalls betroffene Verwaltungsrichter kann in seinem Bereich jedenfalls keine „ausufernde PKH-Bewilligung“ feststellen. Im Gegenteil: im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit stellt sich vorrangig die Frage, ob dem zu erfüllenden Verfassungsauftrag ausreichend Rechnung getragen wird. Denn eine ganze Reihe erfolgreicher Verfassungsbeschwerden belegt seit Jahren kontinuierlich, dass den betroffenen Antragstellern die Gewährung von Prozesskostenhilfe verfassungswidrigerweise von den Verwaltungsgerichten versagt worden ist. Die vom BVerfG entschiedenen Fälle betreffen auch keine untypischen Einzelfälle, sondern sind symptomatisch für die Behandlung von PKH-Anträgen in der Gerichtsbarkeit. Hierüber ist vorrangig eine Debatte zu führen, nicht über weitere Einschränkungen der Prozesskostenhilfegewährung.

III. Nach der Rechtsprechung des BVerfG gebietet Art. 3 Abs. 1 i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) die weitgehende Gleichstellung von bemittelten und bedürftigen Parteien. Dabei ist das Prozesskostenhilfungsverfahren dem eigentlichen Rechts-

schutzverfahren vorgelagert; es soll die Rechtsverfolgung ermöglichen, nicht ersetzen. Durch die Bewilligung der Prozesskostenhilfe und die Beordnung eines rechtskundigen Prozessbevollmächtigten soll die unbemittelte Partei in eine Situation gebracht werden, die ihr eine angemessene Rechtsverfolgung bzw. -verteidigung ermöglicht. Dies stellt Anforderungen in inhaltlicher und in zeitlicher Hinsicht an die gerichtliche PKH-Entscheidung.

In zeitlicher Hinsicht macht dies in aller Regel eine Entscheidung über das Prozesskostenhilfegesuch in angemessener Frist und deutlich vor der Hauptsacheentscheidung erforderlich. Weil die Klärung streitiger Tatsachen oder schwieriger Rechtsfragen gerade nicht in das Prozesskostenhilfungsverfahren gehört, ist eine zügige Vorabentscheidung auch unschwer möglich. Auch die unbemittelte Partei muss alle prozessualen Möglichkeiten erhalten, um sich rechtliches Gehör zu verschaffen. Hierzu zählt insbesondere die Akteneinsicht durch einen rechtskundigen Prozessbevollmächtigten und eine vorbereitende schriftsätzliche Stellungnahme. Auch sollte grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet sein, gegen eine ablehnende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Beschwerde einlegen zu können. Durch das neue Gerichtskostenrecht wird die Notwendigkeit einer möglichst frühzeitigen Entscheidung nochmals verstärkt.

Die Klärung streitiger Tatsachen oder schwieriger Rechtsfragen gehört nicht ins PKH-Verfahren

In inhaltlicher Hinsicht genügt für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe die hinreichende Erfolgsaussicht der beabsichtigten Rechtsverfolgung bzw. -verteidigung. Hierfür reicht die Offenheit der Prozesssituation zum Zeitpunkt der Entscheidungsreife des Prozesskostenhilfegesuchs aus; spätere Änderungen sind in aller Regel unerheblich. Sind im Verfahren schwierige Rechtsfragen zu klären oder ist hinsichtlich der tatsächlichen Grundlage der Entscheidung Beweis zu erheben, so ist grundsätzlich Prozesskostenhilfe zu gewähren. Die unbemittelte Partei braucht auch nur

das Rechtsschutzziel anzugeben; die eigentliche Prüfung hat das Gericht von Amts wegen vorzunehmen. Dies gilt auch für den Tatsachenvortrag. Denn welche Tatsachen vorzutragen sind, hängt von deren Rechtserheblichkeit ab, die der rechtsunkundige Beteiligte nicht einschätzen kann.

Die Bedeutung der Prozesskostenhilfe hat sich seit der Verschärfung des Zugangs zu den Rechtsmittelgerichten ständig erhöht. Zum einen führt der Vertretungszwang im Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht dazu, dass die Bewilligung von Prozesskostenhilfe schon wegen der erforderlichen Beordnung eines Rechtsanwalts notwendig

Es wird nicht in angemessener Zeit und nicht vorab über PKH-Anträge entschieden

ist. Auch führen die Einschränkungen des Rechtsmittelrechts zu gesteigerten prozessualen Anforderungen in der ersten Instanz, was die anwaltliche Vertretung regelmäßig bereits im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erforderlich macht. Auch das neue Kostenrecht kann zu einer Zunahme von PKH-Anträgen führen, weil die Parteien durch die Vorschusspflicht sehr frühzeitig mit dem Kostenrisiko konfrontiert werden.

IV. Trotz der eindeutigen langjährigen Rechtsprechung des BVerfG genügen viele PKH-Entscheidungen der Verwaltungsgerichte – aber auch von Oberverwaltungsgerichten – den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, wie immer neue einschlägige Entscheidungen des BVerfG belegen. Insbesondere wird nicht in angemessener Zeit und nicht vorab über PKH-Anträge entschieden; auch werden die Anforderungen an die Erfolgsaussicht häufig überspannt. Dieser Befund wird auch durch die tägliche Praxis belegt. So hatte der 7. Senat des VGH Mannheim im Zeitraum Januar bis April 2005 über 30 PKH-Beschwerden zu entscheiden; 23 Beschwerden waren erfolgreich. Dies ist sicherlich nicht repräsentativ, aber gleichwohl eine beredete Momentaufnahme.

Die verfassungswidrige Sachbehandlung ist nur auf den ersten Blick ver-

wunderlich; bei näherer Betrachtung erscheint die dargestellte Praxis der Gerichte durchaus marktrational. Der Richter tut das, wofür er honoriert wird und unterlässt das, was keinen solchen Ertrag abwirft. Honoriert wird, der Richter aber vorzugsweise durch die Erledigungsstatistik, der die Behandlung von PKH-Sachen nichts bedeutet. Wenn man sich also schon – ohne Anrechnung – mit diesen lästigen Ansinnen der Rechtsuchenden befassen muss, dann bitte so, dass diese nicht mehr zur Last fallen, als unbedingt nötig. Und am wenigsten belastet wird man (anscheinend), wenn man den anhängigen Fall erst in der Sache entscheidet und den PKH-Antrag als Annex dieser Entscheidung behandelt. Dies ist zwar nicht verfassungsgemäß, aber was ist schon die Verfassung gegen die Erledigungsstatistik.

Was ist schon die Verfassung gegen die Erledigungsstatistik

Die Justizverwaltung wird nicht müde, Daten zu erheben und Zahlenfriedhöfe zu füllen. Sie weiß manches über die Verfahrensdauer und vieles über den durchschnittlichen Verbrauch an Kopier- und Toilettenpapier; es sollte ihr auch gelingen, den Zeitpunkt der Entscheidung über einen PKH-Antrag in Relation zur Entscheidung in der Hauptsache zu erfassen. Auch wäre es sehr einfach, die zusätzliche Arbeitslast, die durch eine ordnungsgemäße Behandlung von PKH-Anträgen entsteht, zu berücksichtigen, um die oben dargestellten Effekte zu vermeiden. Die Antwort, warum dies unterlassen wird, ist unschwer nachvollziehbar. Von PKH-Anträgen werden nicht alle Verwaltungsrichter gleichmäßig betroffen, solche Anträge werden vielmehr schwerpunktmäßig in bestimmten Rechtsgebieten gestellt, in den Verfahren der kleinen Leute. Wer mit sogenannten „Edelmaterien“ befasst ist, hat mit Prozesskostenhilfe wenig oder nichts zu tun. Auf die Erfordernisse der „Gesindejustiz“ wird aber weder

bei der Erstellung von Pensenschlüsseln noch bei der internen Geschäftsverteilung besondere Rücksicht genommen. Eine Berücksichtigung der Besonderheiten des PKH-Verfahrens wäre im Übrigen nicht nur gerecht, sondern auch hochgradig verfahrensrational, weil dem einen oder anderen Bearbeiter vielleicht der § 118 ZPO ins Blickfeld geraten würde, der eine vereinfachte – und auch kostengünstige – Sachbehandlung ermöglicht (insoweit enthält der Zwischenbericht einen diskussionswürdigen Vorschlag zur Änderung dieser Vorschrift). Aber es ist wohl eindrucksvoller, über vorgerichtliche Konfliktlösung und Mediation zu schwadronieren, als das einschlägige Instrumentarium, das das Gesetz seit langem bereit stellt, zu nutzen.

V. Die Schere zwischen arm und reich öffnet sich stetig weiter – in der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung und auch bei der Justizgewährleistung. Die Zumessung von Ressourcen – auch der Ressource Recht – war und ist immer auch Ausdruck gesellschaftlicher Machtverhältnisse. Von daher gab es und gibt es – manchmal mehr, manchmal weniger – eine Trennung in die „Herrenjustiz“, die von gleichnamigen Reitern, von Fideikommissen und anderem mehr handelt, und der „Gesindejustiz“ für die kleinen Leute, für die nur die kleine Münze des Rechtsstaats bereit stand und steht. Ausdruck fand

Die Zumessung der Ressource Recht als Ausdruck gesellschaftlicher Machtverhältnisse

diese Zweiteilung beispielsweise in den unterschiedlichen Rechtsmittelzügen, der Ausgestaltung des sonstigen Verfahrensrechts, aber eben auch in der Wertschätzung und Behandlung der Prozesskostenhilfe. Aber auch in der faktischen Inanspruchnahme der Gerichte durch die unterschiedlichen Gruppierungen spiegelt sich diese Zweiteilung wieder. So betrifft die langjährige Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 12

GG fast durchweg die freien Berufe und hier besonders die Notare und Rechtsanwälte; abhängig Beschäftigten fehlen und fehlen in aller Regel die Mittel,

Die Justiz ist im Verhältnis zu anderen Staatsausgaben geradezu kostengünstig

um bis Karlsruhe vorzudringen. Erst im Jahre 1991, 33 Jahre nach dem „Apothekenurteil“, konnte das BVerfG davon Gebrauch machen, dass Art.12 Abs. 1 GG ausdrücklich auch den Arbeitsplatz schützt und nicht nur die Berufsfreiheit. Von einem auch nur annähernd gleichen Zugang zur Rechtsschutzgewährung konnte und kann auch heute – trotz Prozesskostenhilfe – keine Rede sein. Jede Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Prozesskostenhilfe wird diesen Unterschied noch größer machen. Die Justiz ist auch nicht zu teuer, wie immer wieder behauptet wird; sie ist im Vergleich zu anderen Staatsausgaben, über deren Rechtfertigung wahrlich gestritten werden könnte, geradezu kostengünstig. Eine Justizgewährung nur nach Kassenlage, die einen unterschiedlichen Zugang von bemittelten und unbemittelten Parteien zum Gericht in Kauf nimmt, wäre nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern auch kurzfristig. Denn wenn die befriedende Funktion der gerichtlichen Entscheidung nicht mehr zur Konfliktlösung zur Verfügung steht, entstehen andere Kosten an anderer Stelle, die im Zweifel auch von der Gesellschaft zu tragen sind.

Der Autor:



Hans Bader
ist Richter am
VGH Mannheim
bader@vwgo.de